



I servizi T-government in campo: il coraggio di essere semplici

Mauro Draoli, CNIPA (draoli@cnipa.it)

Una Pubblica Amministrazione efficiente e trasparente, nei suoi compiti e nel suo grande patrimonio informativo, è anche e soprattutto un fattore di innovazione e di competitività per il Paese. La realizzazione di un tale modello di e-government poggia su moderne infrastrutture "abilitanti" che ne assicurano in modo efficiente e sicuro alcune funzionalità di base. I canali di accesso rappresentano uno degli elementi chiave di tale infrastruttura, dalla cui efficacia dipende il successo dell'intero modello di e-government. La televisione digitale terrestre si affianca alla pluralità di canali innovativi attraverso cui il cittadino accede ai servizi offerti: Internet, call center, cellulare, reti di terzi.

Il CNIPA e la Fondazione Ugo Bordoni si accingono a dare attuazione al progetto "Digitale Terrestre", la prima grande sperimentazione di servizi multimediali ai cittadini attraverso la televisione digitale, promossa congiuntamente dal Ministro per l'innovazione e del Ministero delle Comunicazioni. L'iniziativa, che ha una disponibilità di fondi per 10 milioni di euro, è realizzata in collaborazione con le pubbliche amministrazioni che, a loro volta in partnership con l'industria e con le emittenti televisive locali e nazionali, intendono sperimentare le potenzialità del nuovo canale.

Lo sforzo di tutti è nel far sì che il programma "Digitale Terrestre" diventi un reale contributo verso una Società dell'Informazione senza esclusi, ove l'informazione è un bisogno fondamentale e la tecnologia è il mezzo per scambiare, conservare e creare l'informazione. Le applicazioni televisive, per poter essere fruite da un pubblico indistinto dovranno essere semplici, di immediata e facile comprensione: è questa la vera sfida da vincere. In tale prospettiva, l'accesso alle tecnologie digitali rappresenta una crescente opportunità di conoscenza, istruzione, lavoro, informazione, intrattenimento ed un diritto primario per i cittadini. Si tratta di un diritto fondamentale, recentemente ribadito dal Parlamento nell'approvazione unanime della legge Stanca, che potrà trovare nella TV digitale terrestre, se utilizzata con semplicità, un ulteriore strumento di attuazione.



Lo scenario tecnologico - la televisione digitale terrestre

La televisione è il media più utilizzato in Italia ed è l'unico in grado di raggiungere tutte le fasce sociali della popolazione, soprattutto quelle meno agiate e istruite. Presente nel 99% delle case, seguita per oltre 4 ore al giorno dal cittadino medio, la televisione già rappresenta il canale d'informazione preferito da oltre l'80% degli italiani. E' in atto la transizione tra la tradizionale modalità di trasmissione di tipo analogico e la modalità digitale, che, secondo legge, dovrà completarsi alla fine del 2006.

La nuova TV Digitale Terrestre presenta caratteristiche tecniche che la rendono in grado di soddisfare i requisiti di un canale di erogazione di servizi interattivi. In linea teorica, essa rappresenta un canale di erogazione complementare ad Internet perché si rivolge a un pubblico di massa e presenta logiche di fruizione diverse: passive, più semplici, standardizzate, con un uso prettamente domestico. Il T-government è la modalità di erogazione di servizi, offerta dal digitale terrestre, per accedere anche dal televisore di casa alle informazioni ed alle prestazioni on-line della Pubblica amministrazione.

La percentuale di utilizzatori di un PC con Internet, e quindi di potenziali fruitori di servizi di e-government erogati sul canale web, si attesta ben al di sotto del 20% della popolazione italiana già nella fascia di età sopra i 45 anni. La fascia di età tra i 45 ed i 65 anni, prevalentemente di sesso femminile, sembra essere il target giusto per un utilizzo del televisore come primo, e inizialmente unico, canale verso i servizi di government.

Le componenti tecniche fondamentali della piattaforma che si sta sviluppando nel nostro Paese sono:

- un'infrastruttura di trasmissione, compatibile con gli standard europei del Digital Video Broadcasting (DVB),
- un'infrastruttura applicativa, conforme allo standard Multimedia Home Platform (MHP).

E' su questa seconda infrastruttura che si fonda la possibilità di sviluppare il canale di T-government, realizzato da applicazioni interattive in grado di accedere, con modalità più o meno complesse, al back-office delle Pubbliche amministrazioni.

Il ruolo del Ministro dell'innovazione

Nel luglio 2003, il Consiglio dei Ministri per la Società dell'Informazione ha approvato il progetto "Digitale Terrestre" ed il relativo cofinanziamento di 10 milioni di euro, di cui 7 milioni a carico del "Fondo di finanziamento per i progetti speciali nel settore informatico" e per ulteriori 3 milioni su fondi di pertinenza del Ministero delle Comunicazioni. Il progetto "Digitale Terrestre" consiste nell'attuare un bando di cofinanziamento con le Pubbliche Amministrazioni per la sperimentazione di servizi multimediali attraverso la TV digitale.

Nel novembre 2003, il CNIPA ha dato inizio agli studi di fattibilità tecnica e organizzativa per l'attuazione del progetto "Digitale Terrestre". A gennaio il CNIPA, su indicazione del Ministro per l'innovazione e successive segnalazioni del Ministero delle Comunicazioni, ha costituito un apposito gruppo di lavoro. Il gruppo ha operato nell'ambito dell'attività del CNIPA con il compito principale di definire le modalità di attuazione della sperimentazione e delineare gli interventi prototipali con le pubbliche amministrazioni interessate. I risultati degli studi condotti dal gruppo, riassunti nel seguito, aprono la strada ad una rapida attuazione del progetto "Digitale Terrestre".



Il del gruppo di lavoro “Digitale Terrestre”

La prima fase dell'attività del gruppo di lavoro ha riguardato l'analisi dello scenario tecnologico, normativo e di mercato, in Italia ed in Europa, in cui si colloca la sperimentazione prevista dal progetto “Digitale terrestre”. Le attività sono state svolte avvalendosi anche di società di consulenza e delle esperienze della Fondazione Ugo Bordoni che, fin dall'inizio del 2003, aveva aperto tavoli di consultazione con broadcaster nazionali e locali, con pubbliche amministrazioni potenziali fornitrici di servizi interattivi, con fornitori di apparati e con sviluppatori di applicazioni su piattaforma televisiva digitale per l'avvio di progetti di sperimentazione.

I risultati delle indagini indicano che le esperienze condotte in Europa non sono sufficientemente significative per essere considerate una guida esaustiva allo sviluppo del T-government in Italia, rendendo necessario precedere con un'autonoma valutazione della complessità dei servizi di government rispetto alla loro adeguatezza alla fruizione sul nuovo canale digitale. Una prima grande classificazione dei servizi è tra servizi informativi (o ad interattività locale) o interattivi (o ad interattività remota), a grandi linee corrispondenti ai profili MHP noti come “enhanced broadcasting” e “interactive broadcasting”.

I servizi di tipo informativo sono risultati essere di semplice implementazione, di semplice fruibilità e possono essere considerati, nei limiti e con le precauzioni che sono illustrati nel seguito, implementabili nel breve termine.

Per contro, l'implementazione dei servizi interattivi richiede maggiori risorse (e tempo), implica un back office complesso e, a volte, un meccanismo di autenticazione dell'utente attualmente non operabile su larga scala. Essi risultano inoltre più complicati da utilizzare, viste le limitazioni imposte dai dispositivi di input televisivi (il telecomando). Ciò nonostante, si riscontra un accentuato interesse delle emittenti televisive a sviluppare l'interattività, considerata alla base dei principali modelli di business. In questo contesto la Fondazione Ugo Bordoni ha sviluppato alcune applicazioni sperimentali ad elevata interattività, dimostrandone la fattibilità tecnica “in vitro”.

Un secondo tema di indagine ha riguardato la definizione di una scala territoriale su cui attuare le sperimentazioni previste dal progetto. Le indicazioni emerse fanno ritenere che sia più utile condurre le iniziative sperimentali previste dal progetto “Digitale Terrestre” a livello locale, piuttosto che su scala nazionale. Le ragioni di questa scelta sono molteplici. Certamente l'indagine conoscitiva ha consentito di rilevare un maggiore stato di avanzamento delle iniziative locali volte a portare gli esistenti servizi di e-government sul nuovo canale digitale terrestre, rispetto a quelle nazionali, in numero limitato. Inoltre, tenuto conto delle prevedibili difficoltà legate alla disponibilità di frequenze di trasmissione, la sperimentazione su scala locale consente di appoggiarsi, almeno potenzialmente, sia alle infrastrutture trasmissive dei broadcaster nazionali, sia di quelli locali, numerosissimi nel nostro Paese.

Un terzo, rilevante tema di analisi riguarda la fattibilità e la reale disponibilità delle filiere di produzione, distribuzione e gestione dei servizi di t-government necessarie ad attivare le sperimentazioni. C'è subito da sottolineare che la filiera di produzione di servizi interattivi su TV digitale differisce sostanzialmente da quella della produzione di contenuti televisivi, nonostante il trasporto dei due servizi (programmi televisivi e applicazioni interattive) avvenga sulla medesima piattaforma da parte del medesimo soggetto (il broadcaster televisivo). Gli attori che compongono la filiera dei servizi di T-government sono i fornitori di contenuti e servizi (le Pubbliche amministrazioni locali e centrali, i concessionari nazionali, l'ACI, l'INPS, le Poste Italiane...), gli sviluppatori di applicazioni (tipicamente aziende del settore ICT di grandi dimensioni o aziende di minore dimensione, ma a forte specializzazione), gli operatori TLC tradizionali (per la fornitura delle reti di terra), gli operatori televisivi (su scala nazionale o locale), i fornitori di apparati hardware e di Set Top Box.



Come già accennato precedentemente, la filiera dei servizi interattivi risulta più complessa di quella dei servizi informativi, in quanto prevede il coinvolgimento di attori in grado di gestire il canale di ritorno, ovvero società tipicamente specializzate nella gestione del cliente (customer care) e delle infrastrutture di contatto (contact center). Allo stato attuale del mercato, le filiere di produzione sono state attivate in forma limitata e si trovano ad uno stadio di sviluppo pre-competitivo o addirittura sperimentale. Le procedure di produzione e gli strumenti tecnici a supporto di filiere a carattere industriale non risultano essere sufficientemente maturi per lo sviluppo industriale su larga scala dei servizi di T-government. Pertanto, si ritiene necessario promuoverne ulteriormente lo sviluppo nell'ambito del progetto “Digitale Terrestre”.

Il progetto “Digitale Terrestre”

La tecnologia digitale terrestre consente di attivare un nuovo canale di comunicazione verso il cittadino, che si affianca ai canali “on line” esistenti (internet, telefono, messaggistica, fax). La sua prospettiva di sviluppo sta nella potenzialità di portare i servizi di government alle fasce deboli della popolazione e verso i cittadini tendenzialmente esclusi da altri canali di fruizione dei servizi medesimi. La tecnologia digitale terrestre non si configura al momento come adeguata di per sé alla realizzazione di nuovi servizi di government.

Allo stato attuale, da un lato si riscontra la spinta verso un trasferimento immediato dei servizi sulla nuova piattaforma, dall'altro la richiesta di attivare un processo di più lungo termine per sfruttare al massimo le notevoli potenzialità offerte dalla nuova tecnologia. Ritenendo necessario rispondere sin da subito ad entrambe le esigenze, il progetto “Digitale terrestre” è stato indirizzato su due tematiche:

- a) il primo riguarda il cofinanziamento di applicazioni semplici, informative, ad elevata multimedialità e bassa interattività remota, destinate al grande pubblico, a valere sul fondo di 7 milioni di euro reso disponibile dal Ministro dell'Innovazione;
- b) il secondo riguarda il cofinanziamento di applicazioni avanzate (ad esempio, telemedicina), e sarà a valere sul fondo di 3 milioni di euro reso disponibile dal Ministero delle Comunicazioni.

Ciò consente di soddisfare sia le necessità di implementare servizi che aprano la strada alla diffusione rapida e capillare del T-government, sia di sperimentare soluzioni tecnologicamente avanzate. Le iniziative di immediata attuazione sono focalizzate sul primo tema; il secondo tema del progetto è in corso di sviluppo da parte della Fondazione Ugo Bordoni.

Relativamente al primo tema, il contributo del progetto “Digitale Terrestre” sarà destinato ad un numero limitato di iniziative sperimentali, proposte da Pubbliche amministrazioni locali in partnership con fornitori di servizi ICT e con broadcaster. I risultati tecnici attesi dalle sperimentazioni sono:

- la realizzazione di servizi di diffusione di informazioni con modalità di fruizione e interazione semplici, elevata accessibilità e intuitività di utilizzo;
- la realizzazione di sistemi di ‘content management’ accessibile dai diversi operatori responsabili dei contenuti dei servizi, che garantisca un adeguato livello di “freschezza” delle informazioni relative ai servizi erogati;
- lo sviluppo di sistemi per il rilevamento dei risultati del servizio, in termini di diffusione e di soddisfazione dell'utenza.

Le sperimentazioni avranno per oggetto servizi semplici, ad alta frequenza d'uso, prevalentemente a carattere informativo, con elevata multimedialità e bassa interattività. I servizi di e-government già attivi presso le Pubbliche amministrazioni locali, delle quali è quindi prevedibile l'utilità ed il livello di accettazione da parte dell'utenza, sono i migliori candidati ad essere portati sulla piattaforma televisiva digitale, con conseguente limitazione dei costi di sperimentazione.



Particolare attenzione è stata posta sull'analisi dei fattori di rischio per il progetto. Alcuni di essi, di tipo “ambientale”, sono legati alla maturità della piattaforma digitale terrestre, la cui diffusione capillare sarà trainata dai servizi di intrattenimento televisivo (maggiori disponibilità di programmi e servizi) piuttosto che dalle applicazioni di T-government. I siti più adatti per favorire il successo della sperimentazione sono quelli in cui esiste un numero significativo di utenti potenziali, dotati di set top box, sono presenti sistemi di comunicazione tra la P.A. e gli utenti/cittadini, sistemi di rilevazione della soddisfazione dell'utenza. Elemento essenziale per l'attuazione della sperimentazione è la disponibilità di un broadcaster a trasportare i servizi sperimentali. La disponibilità delle frequenze di trasmissione, nella presente fase di transizione tra analogico e digitale, non è capillare sul territorio. I canali utilizzabili per le trasmissioni digitali possono essere quelli resi disponibili dalla sospensione delle trasmissioni analogiche, dal riutilizzo di canali “ridondanti”, il cui spegnimento non diminuisce l'estensione del servizio analogico, oppure quelli assegnati mediante gara per l'assegnazione di frequenze libere e disponibili *ad hoc* per le sperimentazioni.

E' certamente imprudente presupporre che l'utente generico del nuovo sistema sarà autonomamente in grado di utilizzare i servizi applicativi canalizzati sulla TV digitale terrestre. La predisposizione di misure per il coinvolgimento degli utenti, anche attraverso specifiche campagne di informazione e di piani per educare l'utente alle modalità di accesso ed uso del nuovo canale sono propedeutiche per il successo della sperimentazione. L'utente dovrà sentirsi gratificato dall'uso del nuovo strumento: nella fase di disegno verrà posta particolare cura all'accessibilità e all'usabilità del servizio, i servizi saranno rivisitati dal punto di vista editoriale e si farà un uso accorto della multimedialità.

I cantieri sperimentali saranno inaugurati in autunno, con l'obiettivo di arrivare a termine entro il primo semestre del 2005.

Il canale informativo nazionale

Al CNIPA, Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica amministrazione, sta per essere affidata la realizzazione di un progetto per portare sul canale digitale terrestre alcuni dei servizi e delle informazioni contenuti nel “Portale Nazionale del Cittadino” (www.italia.gov.it) da dove già oggi si possono scaricare oltre 1.000 moduli e raggiungere quasi 8 mila servizi pubblici organizzati in più di 160 guide e collegati a 126 eventi della vita. Si tratterà di un grande progetto di sperimentazione dal quale la Pubblica amministrazione potrà trarre importanti elementi di conoscenza, consolidare pratiche, consentire alla più ampia fascia di popolazione la familiarizzazione con il nuovo canale informativo. In questa situazione, ancor più che nell'ambito del progetto “Digitale Terrestre”, sarà essenziale adottare soluzioni semplici per l'utente finale.

L'ambizioso progetto costituirà una piattaforma unica di sperimentazione e messa a punto delle filiere industriali di sviluppo, manutenzione, gestione di servizi di informazione basati sulla piattaforma digitale terrestre MHP. Il progetto, coordinato dal CNIPA, potrebbe essere sviluppato in collaborazione con alcuni attori di eccellenza del mercato televisivo e ICT.

Il progetto di canale informativo nazionale e l'iniziativa “Digitale Terrestre” costituiscono nel loro insieme una delle maggiori piattaforme di sperimentazione europee di servizi erogati su canale digitale terrestre. Il cantiere dovrebbe essere inaugurato nel maggio 2004, con l'obiettivo di mettere in onda i primi servizi entro l'estate.



Il Centro di Competenza sul T-government

Allo scopo di sostenere al meglio il progetto “Digitale Terrestre” e le altre iniziative di T-government che prevedibilmente saranno sviluppate anche nel breve termine, il CNIPA sta per istituire un Centro di Competenza e supporto. Il centro di competenza seguirà le sperimentazioni del “Programma Digitale Terrestre” promosse dal CNIPA, assisterà le Amministrazioni e curerà la realizzazione di alcune applicazioni relative alla Pubblica Amministrazione centrale.

In particolare, il Centro di Competenza dovrebbe avere il compito di raccogliere i risultati delle sperimentazioni in una base di conoscenza sistematica che sarà resa disponibile pubblicamente. A partire dalle esperienze realizzate, saranno delineati i principi base per lo sviluppo, la manutenzione, la semplificazione dei servizi di T-government, con l'ipotesi, di cui va verificata la fattibilità, di sviluppare le specifiche di uno “starter kit”, una piattaforma di content management e delivery di riferimento per il T-government. A tale scopo, il Centro di Competenza dovrebbe valutare l'opportunità di dotarsi di una piattaforma tecnologica per la sperimentazione e la valutazione di servizi interattivi in tecnologia Multimedia Home Platform.

Il Centro di Competenza dovrebbe inoltre curare la disseminazione dei risultati delle sperimentazione, mediante la partecipazione e l'organizzazione di seminari e convegni e attraverso pubblicazioni.

Un piano di sviluppo per il T-government

La sperimentazione costituisce solo una prima fase nel contesto di un percorso di sviluppo graduale e modulare del sistema di T-government. L'obiettivo delle iniziative sopra descritte è di preparare le condizioni affinché, a partire dal 2006, le Pubbliche amministrazioni, l'industria di settore e, soprattutto, i destinatari finali dei servizi siano pronti da un lato ad uno sviluppo su larga scala, dall'altro ad un utilizzo consapevole del nuovo canale.

La fase di avvio della sperimentazione si concluderà entro ottobre 2004: si apriranno i cantieri del servizio informativo nazionale, si inaugureranno i cantieri locali cofinanziati nell'ambito del progetto Digitale Terrestre, il Centro di Competenza comincerà ad assistere le amministrazioni coinvolte nella sperimentazione.

Tra ottobre 2004 e giugno 2005 si realizzerà la fase di roll-out e sperimentazione, durante la quale il Centro di Competenza assisterà le Pubbliche amministrazioni nello sviluppo dei progetti, consoliderà i risultati delle sperimentazioni e comincerà a diffondere le esperienze e le pratiche che si riveleranno vincenti sul campo. I risultati tecnici delle sperimentazioni consentiranno di definire le caratteristiche di una piattaforma di content management e delivery di riferimento per il T-government. Infine, l'obiettivo più importante sarà nella comprensione di quei meccanismi che si riveleranno maggiormente efficaci nel favorire l'accettazione e l'utilizzo del nuovo canale da parte di un'utenza indifferenziata ed in special modo di quei cittadini che tendenzialmente sono esclusi da altri canali di fruizione dei servizi medesimi. Solo allora, infatti, ci saranno le condizioni per mettere in campo gli ulteriori investimenti necessari per attivare, a partire dal 2006, lo sviluppo capillare dei servizi di T-government.